

## **ОТЗЫВ**

**официального оппонента на диссертацию Нестеренко Игоря Анатольевича по теме «Административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 - Административное право, административный процесс в диссертационный совет Д 212.298.16, созданный на базе ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (Национальный исследовательский университет) (Челябинск, 2014. - 240 с.)**

Одним из самостоятельных направлений административной деятельности правоприменительных органов, получивших закрепление в действующем законодательстве и нормативных правовых актах, является регистрационная деятельность. Тем не менее, к настоящему времени данная деятельность недостаточно изучена административно-правовой наукой с позиции ее процедурной регламентации.

Принятые к настоящему времени многочисленные административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг по вопросам государственной регистрации породили проблемы, связанные с различной степенью регламентации и детализации административных процедур, различными правилами оформления юридически значимых документов в ходе прохождения государственной регистрации, неопределенностью ответственности заявителей и регистрирующих органов за нарушение процедурных норм и рядом других факторов.

Указанные проблемы регистрационной деятельности приобретают особую актуальность в условиях совершенствования государством правовой регламентации административных процедур, их упрощения и усиления степени их прозрачности для общества.

Ограниченность научных исследований, отсутствие единой практики нормативной регламентации и иерархически выстроенной системы действующих нормативных правовых актов, регулирующих административно-

процедурные аспекты деятельности регистрационных органов и их должностных лиц, а также устоявшейся единообразной правоприменительной практики в области государственной регистрации препятствуют развитию исследуемой сферы управленческой деятельности, а зачастую и серьезно затрудняют реализацию гражданами, юридическими лицами, иными индивидуальными, коллективными и публичными субъектами правовых отношений гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами субъективных прав и законных интересов, а также исполнение установленных обязанностей.

Изложенное свидетельствует о необходимости комплексного изучения норм права, регламентирующих процедурные аспекты регистрационной деятельности органов публичной власти (уполномоченных организаций) с целью восполнения пробелов в действующем административном и административно-процессуальном законодательстве, и позволяет утверждать об актуальности, теоретической и практической значимости, а также своевременности исследования, предпринятого И.А. Нестеренко по теме «Административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов».

Целевая установка, сформулированная на с. 6 диссертации, позволяет охарактеризовать работу как теоретико-прикладное исследование. Обозначенной цели в полной мере отвечают задачи, определенные диссертантом в качестве этапов для ее достижения.

Структура диссертации логична, соответствует цели и задачам исследования. Защищаемая работа содержит введение, две главы, объединяющие семь параграфов, заключение и библиографический список.

Научная новизна диссертационного исследования усматривается, прежде всего, в том, что автор практически одним из первых в современной отечественной науке административного права осуществил комплексный системный анализ проблем нормативной регламентации административных процедур государственной регистрации различных юридических фактов, правовых актов и иных документов, прав и объектов с целью выработки научно обоснованных рекомендаций по оптимизации данных административных процедур, в том числе и посредством их систематизации и унификации.

В рамках проведенного И.А. Нестеренко научного исследования разработаны новые или обладающие элементами научной новизны понятия

административного права, в частности, такие как «административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов», «административно процедурные отношения государственной регистрации актов, документов, прав, объектов», «меры государственной регистрации юридических фактов», «меры государственной регистрации подзаконных нормативных правовых актов», «меры государственной регистрации потенциально опасных объектов».

Диссертантом предложен оригинальный подход к определению как общей структуры административной процедуры как системы административно-процессуальных норм, определяющих порядок действий административных органов по применению типичных административно-правовых мер исполнения возложенных на данные органы унифицированных государственных (административно-правовых) функций и направленных на принятие промежуточных и конечных решений по определенной категории административных дел (С. 11, 29 – 31), так и структуры административной процедуры государственной регистрации актов, документов, прав и объектов (С. 13, 69 – 71).

Следует отметить обстоятельный анализ автором соотношения понятия «административная процедура» с такими категориями административно-правовой науки как «административный процесс», «административное производство», «административный акт» (С. 33 – 40), а также обоснованное выделение им в качестве критериев для классификации административных процедур, рассматриваемых в качестве нормативных регуляторов деятельности административных органов, таких категорий как «типизированные государственные функции, возлагаемые на административные органы» и «типичные административно-правовые меры по реализации государственных функций, применяемые административными органами» (С. 46 – 48).

Представляется обоснованным вывод о том, что административное дело, разрешаемое административным органом по существу и представляющее собой комплекс юридических вопросов, на решение которых направлены действия заявителя административной процедуры и административного органа, наделяемого административно-процедурными полномочиями по разрешению данных вопросов, необходимо рассматривать в качестве самостоятельного объекта административно-процедурного правоотношения (С. 82).

Обладают научной новизной и заслуживают положительной оценки предложенные И.А. Нестеренко понятие и перечень типизированных мер государственной регистрации актов, документов, прав и объектов, и типизированных решений регистрирующего органа по делам о государственной регистрации (С. 67, 199 – 207), выделенные им на основе последовательного исследования состояния и особенностей правового регулирования административных процедур государственной регистрации многочисленных объектов правовых отношений, в отношении которых осуществляются регистрационные действия, в частности: актов гражданского состояния, фактов создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц, фактов образования и прекращения деятельности индивидуальных предпринимателей, фактов местонахождения физического лица, фактов выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, нормативных актов различной юридической силы, прав на недвижимое имущество и сделок с ним, прав на воздушные суда и сделок с ними, опасных производственных объектов, управляемых технических средств, отдельных видов продукции, веществ, материалов и изделий.

Достоверность и обоснованность вышеперечисленных, а также иных сформулированных в диссертации положений и выводов обусловлена применением научных методов познания, использованием и критическим анализом соискателем результатов ранее проведенных научных исследований по проблемам регистрационной деятельности уполномоченных органов и ее административно-процессуальной регламентации, достаточной эмпирической базой, включающей в себя материалы регистрационной деятельности федеральных и региональных исполнительных органов государственной власти, а также судебную практику по отдельным вопросам регистрационной деятельности.

Применительно к проблематике диссертации результативно использованы общенаучные (анализ, синтез, абстрагирование, обобщение, индукция и дедукция, аналогия) и частно-научные (формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-функциональный) методы научного познания, что позволило автору всесторонне, комплексно изучить предмет исследования, решить поставленные задачи, обосновать заслуживающие внимания и необходимого осмысления выводы и предложения по систематизации и унификации нормативной регламентации

административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав и объектов. Научные положения, выводы и предложения, изложенные в диссертации, внутренне непротиворечивы, соответствуют общепринятым теоретическим положениям юридических наук.

Теоретическая и практическая значимость представленного к защите диссертационного исследования заключается в том, что содержащиеся в работе и обладающие научной новизной теоретические положения и выводы могут быть использованы в ходе дальнейших исследований по проблеме административно-процедурной регламентации деятельности органов публичной власти, а сформулированные автором предложения по совершенствованию отечественного законодательства (Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральных законов «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними», постановлений Правительства Российской Федерации и др.) могут быть востребованы в законотворческой деятельности, а также нормотворческой и правоприменительной деятельности федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, положения данного диссертационного исследования также могут быть использованы в учебном процессе в образовательных учреждениях юридического профиля по учебной дисциплине «Административное право», «Административный процесс» а также в учебном процессе по программам переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, иных категорий работников.

Достоверность результатов проведенного исследования и достаточный уровень их апробации подтверждается публикацией ряд статей И.А. Нестеренко (13) в научных журналах (4 из которых - в изданиях, рекомендованных ВАК России), а также выступлениями на различных научных конференциях. Кроме того, отдельные теоретические положения и практические рекомендации диссертационного исследования были успешно использованы в практике регистрационной деятельности отдельных органов государственной власти регионального уровня.

В целом представляется возможным констатировать научную и прикладную ценность диссертационного исследования И.А. Нестеренко, достаточную степень обоснованности сформулированных в нем научных

положений, выводов и предложений. Самостоятельность диссертанта при изложении этих положений, выводов и предложений, их научная достоверность подтверждаются получением новых научных результатов в обозначенных рамках исследования, использованием современной научной методологии при его проведении, необходимой апробацией результатов диссертационного исследования.

В то же время, как и в любой научной работе, в оппонируемом диссертационном исследовании имеются некоторые положения, требующие критического отношения.

1. Во втором параграфе первой главы И.А. Нестеренко исследует понятие, основные виды и характерные признаки административных процедур государственной регистрации актов, документов, прав, объектов (С. 48 – 72), ограничиваясь определением данной процедуры как административно-правовой меры государственного контроля и надзора, представляющей собой комплекс нормативно-зафиксированных способов и приемов официального предоставления физическим и юридическим лицам, органам публичной власти юридической возможности использования отдельных видов актов, документов, прав, объектов в разнообразных правоотношениях (С. 51 – 52, 193). Данный подход, реализуемый вне рассмотрения понятий «государственная регистрация» и «регистрационная деятельность» является несколько некорректным, поскольку, как представляется, административная процедура не должна рассматриваться как самоцель административно-правового регулирования.

2. Следует отметить, что анализ элементов административной процедуры государственной регистрации актов гражданского состояния, приводимый в диссертации, носит общий характер (С. 91 – 98). Автор не углубляется в исследование особенностей отдельных разновидностей описываемых административных процедур. Например, состав документов, представляемых заявителем для государственной регистрации акта гражданского состояния, может существенно различаться и в силу этого требовать различного времени для обработки представленных документов, их экспертизы и признания в качестве надлежащих и достаточных для проведения процедуры и принятия регистрирующим органом решения о государственной регистрации (отказе в государственной регистрации).

3. Исследуя административные процедуры регистрации фактов местонахождения граждан (С. 110 – 115), диссертант сосредоточился лишь на анализе административных процедур, осуществляемых в связи с регистрацией граждан Российской Федерации по месту жительства и по месту пребывания в пределах Российской Федерации, оставив за рамками исследования вопросы, связанные с административными процедурами регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства. Вместе с тем, характеризуя состояние нормативного регулирования административно-правовых мер государственной регистрации юридических фактов, автор ссылается на Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», регламентирующий условия и порядок регистрации указанной категории физических лиц по месту жительства (С. 53). Очевидно, что правовой статус данной категории лиц порождает определенные особенности административной процедуры не только с точки зрения временных показателей и документационного обеспечения, но и в плане определения состава заявителей административной процедуры и регистрирующих органов, а также ряда иных административно-правовых характеристик.

4. Требуется также уточнения позиция автора относительно правовой природы и целей государственной регистрации граждан Российской Федерации по месту жительства и по месту пребывания в пределах Российской Федерации, а также регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства, высказанная И.А. Нестеренко в первом параграфе второй главы.

Представляется что указанная процедура, наряду с некоторыми иными видами регистрации, осуществляется в первую очередь в целях исполнения определенными субъектами возложенных на них обязанностей.

5. Дискуссионным представляется подход автора, рассматривающего пересмотр решения по административному делу о государственной регистрации в качестве самостоятельного административно-процедурного правоотношения, не включенного в «единый цикл административно-процедурных регистрационных правоотношений, нацеленных на разрешение по существу отдельных сторон регистрационных административных дел» (С. 83, 198 – 199).

Наличие в работе отмеченных выше спорных положений в целом не влияет на общую положительную оценку данного диссертационного исследования и не снижает его научной состоятельности, теоретической и практической значимости.

Диссертация представляет собой завершенное, самостоятельное и достаточно глубокое научное исследование актуальных проблем административно-процедурной регламентации регистрационной деятельности. Работа выполнена на должном теоретико-методологическом уровне, имеет существенную научную и практическую значимость, содержит совокупность новых научных положений в области административного права и административного процесса.

Автореферат и опубликованные диссертантом работы достаточно полно отражают содержание диссертации.

С учетом изложенного, диссертационное исследование Нестеренко Игоря Анатольевича на тему «Административные процедуры государственной регистрации актов, документов, прав, объектов», является завершенной научно-квалификационной работой на актуальную тему, имеющую научно-теоретическое и практическое значение, соответствующую требованиям пунктов 9, 10 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.14 -административное право; административный процесс.

Доцент кафедры  
конституционного и административного права  
Южно-Уральского государственного университета,  
кандидат юридических наук, доцент  
06.11.2014

Стариков Илья Юрьевич  
ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет»  
454080 г. Челябинск, пр. Ленина, 76  
Телефон: 8 (351) 267-94-25  
E-mail: kiap@susu.ac.ru

